

Réaménagement du site de Benny Farm

Benjamin Gillis
Nadim Saliba
Sylvain Pouzet

Le début du réaménagement urbain du site de Benny Farm remonte à 1990. Suite à l'abandon d'un projet de réaménagement de la Société Canadienne d'Hypothèque et de Logement, la Société Immobilière du Canada (SIC) a repris en 1999 le rôle de gestionnaire du site en achetant le terrain. La diversité d'acteurs, l'insertion d'un projet complexe dans un milieu urbain à fortes revendications sociales, la volonté d'améliorer l'environnement urbain et le désir d'y intégrer des principes de développement durable tant sociaux qu'environnementaux ont nécessité une gestion des communications exemplaire entre les parties prenantes.

La SIC a ainsi mis en place des mesures de bonne gouvernance telles que le recours à une agence de valorisation urbaine spécialisée en communication (Convercité) chargée d'assurer le contrôle et la cohérence de l'information. De plus, cette organisation a eu comme mandat de mettre sur pied un groupe de travail constitué de citoyens et d'experts ressources afin de guider les décisions prises en cours de projet. Le groupe de travail avait comme objectif d'établir des principes directeurs de réaménagement et de conseiller la SIC relativement à l'applicabilité du plan d'aménagement. La SIC a veillé à la conformité du projet en suivant la démarche municipale de consultation publique. Elle a aussi fait appel à des consultants spécialisés et a ainsi abouti au développement de stratégies de maîtrise d'ouvrage *ad hoc*.

Ce modèle de consultation communautaire a également permis de guider l'innovation environnementale ainsi que d'atteindre l'objectif final : celui de l'acceptabilité sociale du projet. L'innovation stratégique en matière de communication et les mesures de bonne gouvernance mises en œuvre témoignent de la pertinence d'avoir opté pour une gestion *ad hoc* des parties prenantes en amont de la construction, et ce, dès les premières phases du projet.

article H1001

Cette étude de cas ne cherche pas à évaluer la performance du projet ni celle des participants au projet. Les informations à la base des résultats présentés proviennent notamment d'entrevues semi-dirigées réalisées avec des acteurs clé des projets (de 2 à 4 entrevues). Par respect de l'anonymat, le texte ne fait pas référence aux personnes rencontrées. Ce répertoire doit être utilisé exclusivement pour des fins de recherche et d'enseignement. Il est réalisé à partir des travaux d'étudiants en formation à la recherche avec la contribution volontaire des compagnies de l'industrie de la construction que le grif remercie pour leur généreuse participation. Consultez sur le site Internet la politique d'éthique du répertoire.

DESCRIPTION DU PROJET ET DE SON CADRE ORGANISATIONNEL

Présentation du projet et de ses principales caractéristiques

Benny Farm se situe dans l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, entre l'avenue Monkland et la rue Sherbrooke de part et d'autre du boulevard Cavendish. Le site, anciennement un vaste ensemble résidentiel destiné à loger des vétérans de la seconde guerre mondiale, appartenait à la Société Canadienne d'Hypothèque et de Logement (SCHL), une société relevant du gouvernement du Canada jusqu'aux années 1990. La SCHL a décidé à cette époque de réaménager le terrain de 0,07 km², mais le projet a suscité très tôt des conflits. Ceux-ci concernent principalement : (1) son acceptabilité sociale, notamment le pourcentage de logement social inclus dans son réaménagement, (2) sa complexité en termes d'impact sur l'environnement. Ceci est dû au fait qu'il se situe dans un milieu urbain dense et qu'il intègre des critères de développement durable, et (3) les tensions et les désaccords soulevés à cause de la question de la valeur patrimoniale des bâtiments et l'augmentation de la densité du site.



Fig. 1. Plan d'ensemble tel que proposé par la firme Saia Barbared Topouzanov Architecture (source : O.E.U.F., 2009).

Pour ces raisons, après avoir entrepris la construction de 237 unités, la SCHL a décidé en 1999 de vendre le site à la Société Immobilière du Canada (SIC). La SIC, ayant l'intention de vendre le terrain au Fonds Foncier Communautaire Benny Farm (FFCBF), a proposé en 2001 un plan d'ensemble pour le réaménagement du site en mettant l'accent sur les logements sociaux. Toutefois, le FFCBF n'a pas obtenu le financement

nécessaire avant la date d'échéance établie par la SIC. Malgré une tentative d'intente en cour, il s'est retrouvé exclu du processus de réaménagement du site. La SIC a finalement décidé de lotir le terrain et de le développer par l'intermédiaire de onze promoteurs différents. La diversité (public/privé) des investisseurs, l'insertion d'un projet complexe dans un milieu urbain à fortes revendications sociales et la volonté d'inclure des critères de développement durable impliquaient donc une gestion novatrice des parties prenantes.

La SIC a tenté de mettre en place des mesures de bonne gouvernance. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la bonne gouvernance est définie par certaines valeurs telles que « la transparence, l'efficacité et l'efficacité, la réceptivité et la prospective » (OCDE, 2009). Dans le cas de Benny Farm, ces valeurs se sont traduites par le recours à une agence de valorisation urbaine spécialiste de la consultation, Convercité, chargée d'assurer le contrôle et la cohérence de l'information pendant toute la durée du projet. De plus, cet organisme a reçu le mandat de mettre sur pied un groupe de travail constitué de citoyens et d'experts ressources afin d'établir des principes directeurs de réaménagement et de conseiller la SIC relativement à l'applicabilité du plan d'aménagement. Aussi, la SIC a fait appel à des consultants spécialisés pour guider les décisions prises durant le processus de réaménagement. Ces initiatives de la SIC ont abouti à la mise en place de stratégies de maîtrise d'ouvrage *ad hoc*.

Suite à un concours d'idées lancé en 2002 dans le cadre du développement du plan d'aménagement d'ensemble, la SIC a reçu quatre propositions différentes. Celle de la firme Saia Barbares Topouzanov Architecture (Fig. 1) a finalement été retenue. Elle spécifie les balises de zonage ainsi que les critères architecturaux à respecter par les promoteurs pour la rénovation de 22 des 52 six-plexs existants et pour la construction d'environ 400 unités à l'intérieur de nouveaux bâtiments variant de trois à six étages. Le plan d'ensemble inclut également une aire d'affectation « Équipement collectif et institutionnel » occupant 25 % de la superficie du site. Cette aire est constituée d'un Centre de santé et de services sociaux (CSSS), d'un centre sportif et d'un jardin communautaire (une bibliothèque y a été ajoutée ultérieurement). En 2003, le plan d'ensemble illustré au niveau de la figure 1 a été finalement adopté par la Ville suite à une audience tenue par l'Office de consultation publique de Montréal, rendue obligatoire en raison d'une dérogation au plan d'urbanisme (*Projet de règlement P-03-151 et P-03-157*) (OCPM, 2004).

Présentation du cadre organisationnel et des principaux intervenants

On distingue six parties prenantes majeures dans le projet :

- La **Société immobilière du Canada (SIC)** est l'acteur majeur du projet et l'initiateur de la démarche;
- L'agence **Convercité** a pour mission le contrôle et la cohérence de l'information entre les groupes d'acteurs;
- Le **groupe de travail** sur le réaménagement de Benny Farm est chargé de mener et d'établir une réflexion sur les enjeux;
- Les **promoteurs** sont chargés du développement des lots et de leur commercialisation;
- Les **consultants** sont chargés principalement de la conception globale du projet;

- La **Ville de Montréal** a principalement la responsabilité des démarches administratives.

Deux diagrammes organisationnels ont été produits afin de clarifier la démarche de la SIC: i) un diagramme informationnel (Fig. 2), et ii) un diagramme contractuel (Fig. 3).

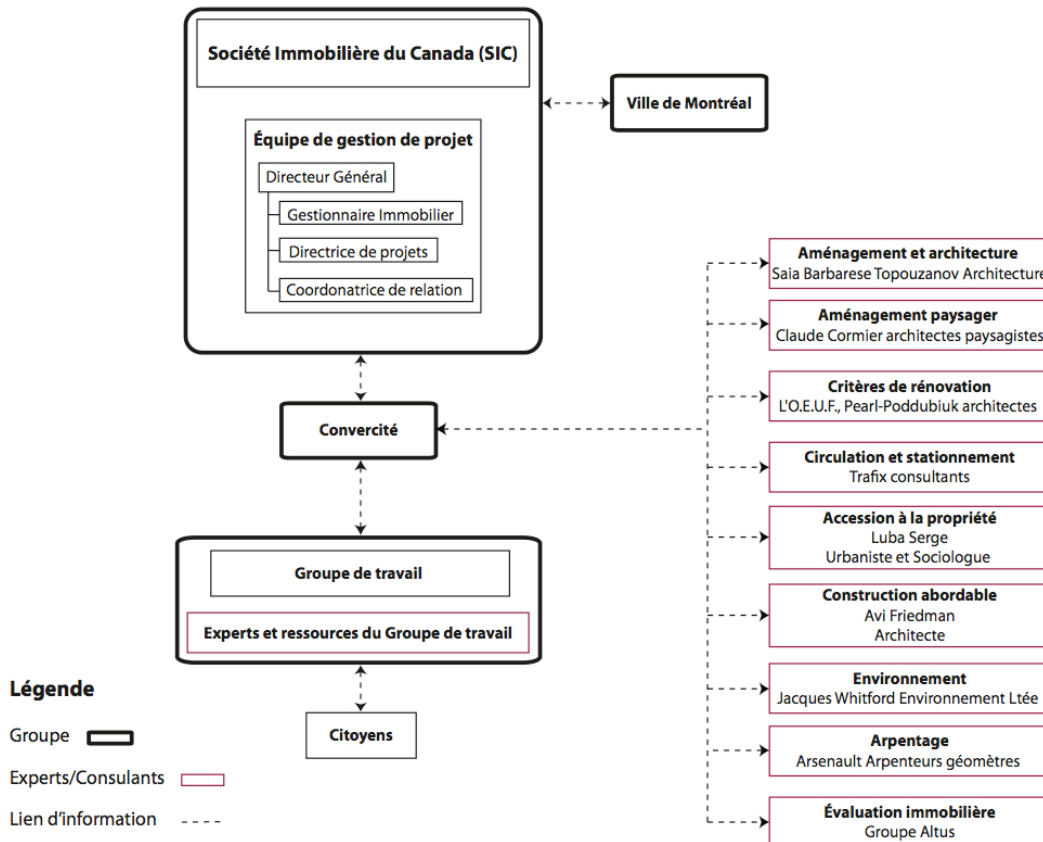


Fig. 2. Diagramme organisationnel (montrant les liens d'information).

La figure 2 illustre clairement que Convercité occupe un rôle central au niveau du transfert de l'information entre les groupes d'acteurs. En effet, les experts et les consultants, le groupe de travail et la SIC communiquent tous avec Convercité qui relaie l'information aux parties concernées. Cependant, les promoteurs sont absents du diagramme informationnel vu que leur intervention se limitait au respect des critères établis. Ainsi, ils n'ont pas été consultés lors du processus d'élaboration du plan d'ensemble. La firme Saia Barbarese Topouzanov architecture s'est toutefois chargée de conseiller la SIC quant à la compatibilité du plan de chacun des promoteurs avec le plan d'aménagement d'ensemble.

Le deuxième diagramme (Fig. 3) met en évidence les liens contractuels des parties prenantes qui se scindent en trois types, à savoir : (1) les liens contractuels standards entre d'une part la SIC et d'autre part Convercité et le groupe des Experts/Consultants, (2) les liens contractuels sous forme d'acte de vente avec les divers promoteurs (distingués par couleur) et (3) les liens formels avec la Ville de Montréal lui permettant d'encadrer le projet et d'assurer le contrôle en matière de réglementation.

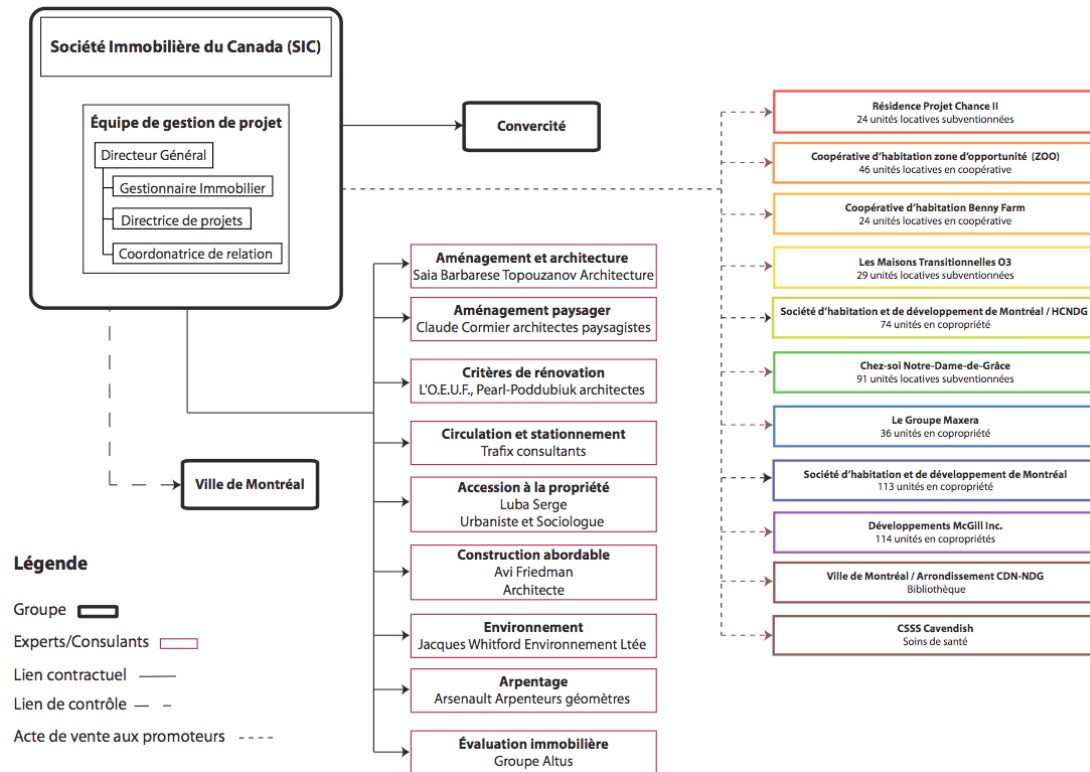


Fig. 3. Diagramme organisationnel (mettant en évidence les liens contractuels, de contrôle et les actes de vente)

Lors de l'élaboration du plan d'ensemble, une stratégie de maîtrise d'ouvrage séparée a été développée. En effet, la firme qui s'est occupée du design n'a pas été chargée de la construction. Le design a toutefois été réalisé par un processus intégré dans lequel les différentes parties prenantes (Fig. 2) se sont réunies en amont du projet et sont parvenues à un consensus. Par ailleurs, chaque promoteur a eu la possibilité d'adopter la stratégie de maîtrise d'ouvrage qui lui semblait la plus appropriée lors de l'élaboration des plans de sa ou de ses parcelles. Ceci a favorisé des innovations de la part des promoteurs, notamment en termes d'énergies renouvelables (panneaux solaires sous vide, géothermie, etc.), de toitures végétales et de système de récupération des eaux grises.

Ainsi, trois types de stratégies de maîtrise d'ouvrage se distinguent au niveau du projet et de ses acteurs, à savoir : (1) deux stratégies à l'échelle du projet Benny Farm : une première au niveau du plan d'aménagement d'ensemble (macro-projet) et une deuxième au niveau de chaque promoteur (11 micro-projets), et (2) une stratégie à l'échelle de l'organisation interne des parties prenantes (organisation par projet, matricielle et fonctionnelle).

Gérant de projet et planification stratégique des intervenants

La Société Immobilière du Canada (SIC) est « une société d'État non-mandataire, autonome et autofinancée, qui optimise la valeur financière et communautaire de propriétés stratégiques du gouvernement du Canada » (SIC, 2009a). La SIC procède à

une analyse de marché et de territoire afin d'effectuer l'acquisition de sites à leur juste valeur marchande. Elle améliore également le rendement financier de ses projets en cherchant à satisfaire les objectifs communautaires, et ce, à travers un processus de concertation des acteurs.

La SIC a engagé Convercité, un organisme à but non lucratif « devenu chef de file à Montréal en matière d'intervention dans des projets destinés au développement et à l'amélioration du milieu urbain » (Convercité, 2009a). Son expertise repose sur une approche unique qui renferme en même temps les trois valeurs suivantes (Convercité, 2009b) : (1) converser : pour établir un dialogue, des échanges véritables entre citoyens, promoteurs de projets et décideurs, (2) converger : pour évoluer ensemble afin que les idées, les efforts et les ressources tendent vers un but commun, et (3) convertir : pour agir avec la ferme intention de transformer une vision commune en actions profitables pour les communautés.

Pour atteindre cet objectif, celle-ci a mis sur pied un groupe de travail constitué de citoyens et d'experts ressources afin de guider les décisions prises en cours de projet. De plus, le groupe de travail avait comme objectif d'établir des principes directeurs de réaménagement et de conseiller la SIC relativement à l'applicabilité du plan d'ensemble.

Suite à la viabilisation du site, la SIC a procédé à la vente des parcelles aux promoteurs impliqués. Ceux-ci se sont chargés de la construction, conformément au plan directeur d'aménagement préétabli et aux critères de rénovation mis en place par l'O.E.U.F. À titre d'exemple, le promoteur Développement McGill a construit Square Benny, avec 114 unités de logements en copropriété visant les « jeunes et jeunes familles à revenu moyen » (SIC, 2003), et ce, dans des immeubles de trois à quatre étages.

Le plan d'ensemble a été réalisé par la firme Saia Barbaresse Topouzanov architecture. Depuis sa création, la firme a réalisé près de six cents projets dans divers domaines. Dans ce projet, son mandat consistait à créer un vaste ensemble d'habitations à caractère principalement social qui fut par la suite approuvé par la Ville de Montréal.

Le modèle de concertation communautaire entrepris par la SIC a permis d'optimiser la valeur financière et communautaire du site, de guider l'innovation environnementale et d'augmenter l'acceptabilité sociale du projet.

PLANIFICATION DU PROJET

Phases du projet

Le phasage à l'échelle d'un projet d'aménagement comprenant onze projets et de nombreux acteurs s'avère être un exercice complexe. À cet égard, en raison d'une répartition variable des projets dans le temps, on se limite à des informations générales sans précision au niveau des dates. Cependant, le tableau 1 extrait les grandes phases du processus de réaménagement ainsi que leurs points de transitions.

Tableau 1. Phases du projet de réaménagement du site Benny Farm.

Phases	Dates	Description
Conception	1999-2003	Réflexion globale sur le projet, formulation des objectifs
		Caractérisation des enjeux et mise en place d'indicateurs par le groupe de travail en collaboration avec la SIC
		Concours d'idées pour le plan d'ensemble et l'aménagement paysager
		Demandes de dérogation, de modification de zonage effectuées auprès de la ville de Montréal
<i>Point de transition vers la phase suivante</i>		Acceptation des modifications aux documents d'urbanisme de la part de la ville et avis favorable de l'OCPM.
Planification	2002-2004	Phasage des opérations d'aménagement d'ensemble
		Choix des promoteurs participant au projet
		Phasage des projets de construction ou de rénovation des promoteurs
		Demandes de permis de construire
		Finalisation des plans des promoteurs
<i>Point de transition vers la phase suivante</i>		Vente des terrains lotis aux promoteurs
Exécution (échelonnée par projet)	2004-2011	Construction des onze projets
		Gestion de chantier
		Inspection de chantier par la ville
<i>Point de transition vers la phase suivante</i>		Réception des bâtiments
Transfert (échelonné par projet)	2004-2011	Vente aux clients finaux
		Réception des aménagements paysagers
Finalisation		Fin de l'entretien des terrains par la SIC

Cycle de vie du projet

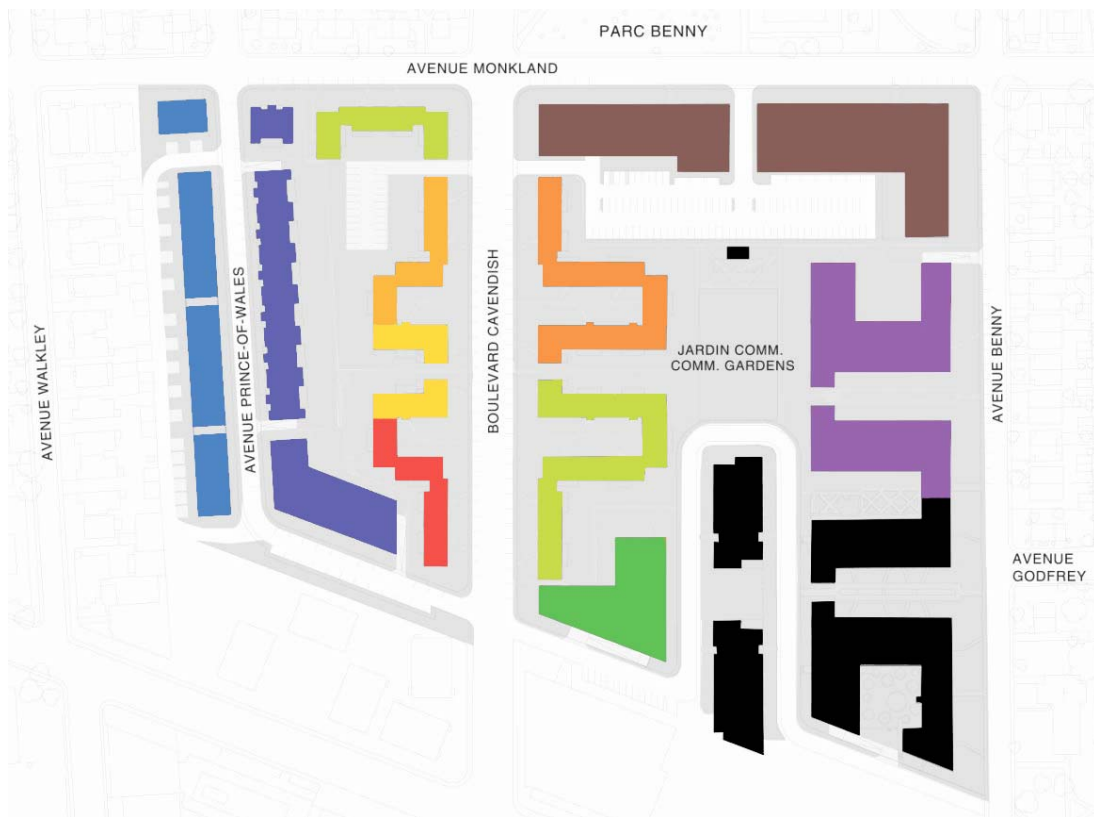


Fig. 4. Plan d'ensemble par promoteurs

Pour faciliter la lecture du cycle de vie et offrir une perception spatio-temporelle plus claire des projets, on a choisi d'illustrer les projets sur un plan d'ensemble par promoteurs (Fig. 4). Ainsi, on peut tout d'abord distinguer en noir la construction des 237 unités réalisées par l'Office Municipal d'Habitation de Montréal dans les années 1990 et ignorées dans la présente analyse. Les projets étudiés sont distingués par couleur afin de rendre compte des groupes de projets développés à la même période. Les premiers projets de rénovation (variantes en rouge, orange et jaune) étaient développés dès 2004 le long du boulevard Cavendish. Les projets de construction représentés en vert, bleu et mauve se sont étalés sur une période de temps allant de 2004 à 2009. En marron se distinguent les futurs bâtiments à caractère institutionnel.

L'analyse du cycle de vie du projet (Fig. 5) réutilise le même code de couleurs afin de distinguer les promoteurs ainsi que l'ensemble des autres acteurs, figurant en noir. Cette figure rapporte l'information temporelle du projet et répond aux questions : qui ?, quand ? et combien de temps? La succession des acteurs illustre bien leur besoin de cohabitation. Les durées varient selon la taille du projet (nombre d'unités), sa complexité (degré d'innovation) ainsi que la quantité des travaux (construction neuve vs rénovation).

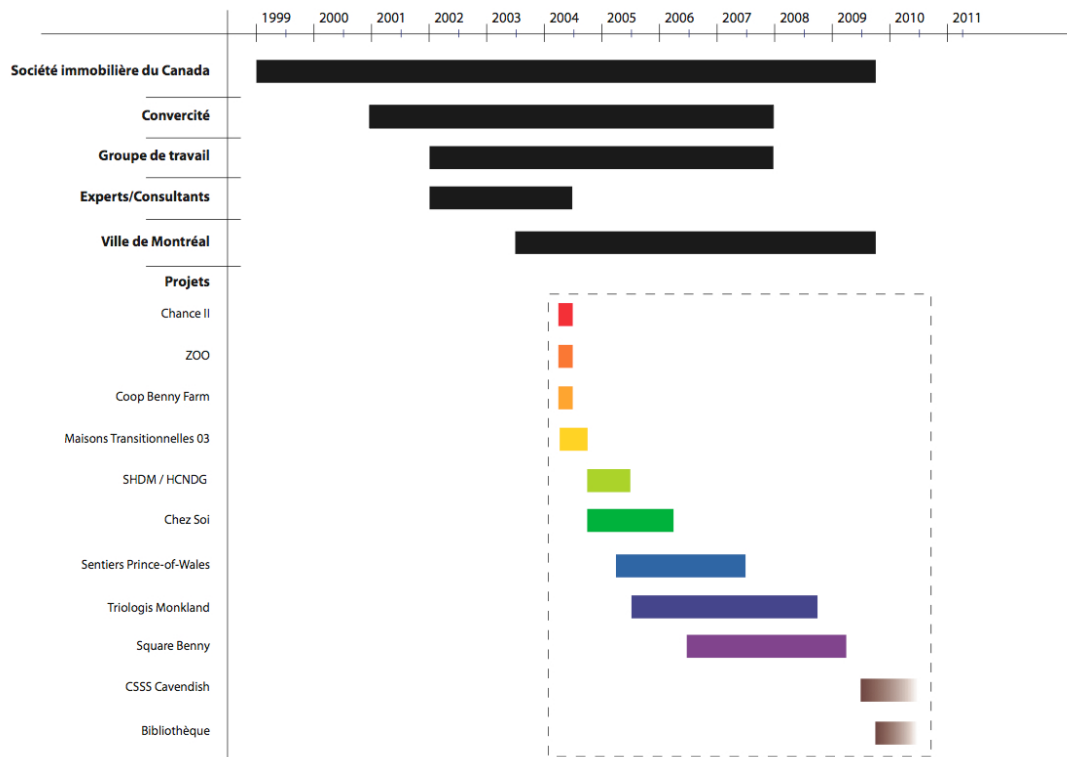


Fig. 5. Cycle de vie du projet Benny Farm

Faisabilité technique et économique

Suite à l'adoption du plan d'ensemble, la SIC a retenu les services de l'O.E.U.F. pour la préparation d'une étude sur la rénovation des bâtiments existants sur le site de Benny Farm. Les objectifs de l'étude étaient : (1) la détermination de l'ampleur des rénovations nécessaires afin d'optimiser le potentiel des bâtiments résidentiels existants, et (2) la promotion d'une approche environnementale et durable pour la rénovation et la démolition des bâtiments existants. Le recyclage et la réutilisation des matériaux des bâtiments détruits ont été exécutés *in situ*.

Pour répondre aux objectifs énoncés ci-haut, l'O.E.U.F. a pris en considération les besoins de la clientèle cible du projet, les objectifs du plan directeur, les exigences des programmes de subvention « Accès Logis » et « Logement Abordable Québec » ainsi que les codes et normes applicables à la rénovation des bâtiments résidentiels. Selon le rapport final de l'O.E.U.F. portant sur la rénovation des bâtiments existants, cela a été accompli en exécutant les trois tâches suivantes (O.E.U.F., 2003) :

1. l'évaluation des conditions existantes des blocs d'appartements typiques;
2. l'établissement d'objectifs clairs pour la rénovation des bâtiments;
3. la présentation des lignes directrices à respecter par toutes les parties prenantes des divers projets de rénovation à Benny Farm.

La SIC a également eu recours à des consultants spécialisés dans le domaine de la construction abordable (Avi Friedman), de l'environnement (Jacques Whitford),

notamment pour l'aménagement de toits végétalisés, la réutilisation des eaux de pluie et des eaux grises, ainsi que pour les services d'énergie (récupération de chaleur, chauffage et refroidissement radiants, etc.). En outre, afin que le projet soit rentable et atteigne les objectifs visés, les promoteurs ont utilisé des matériaux à prix raisonnable.

À l'échelle de l'aménagement global du site, il est difficile d'évaluer la faisabilité économique du projet, car elle est singulière pour chaque promoteur. Pour ce type de projets, l'accent est plutôt mis sur les coûts et bénéfices non monnayables, paramètres qui tiennent plus à cœur à la SIC (Tableau 2).

Tableau 2. Analyse coûts-bénéfices.

Coûts non monnayables	Bénéfices non monnayables
Relocalisation et perturbation de la vie des résidents présents sur le site.	La préservation et le développement d'une diversité sociale sur le site.
Perturbation du quartier pendant une longue période (entre 5 et 10 ans).	L'accession à la propriété pour une large population y compris celle à faible revenu.
Risque de refus du plan d'ensemble par la communauté.	L'excellente acceptabilité sociale du plan d'ensemble de la part des acteurs locaux.
Refus au niveau des modifications apportées au plan d'urbanisme.	Le développement d'un lien de confiance et d'une image positive de la SIC vis-à-vis des acteurs locaux et le respect de ses engagements.
	L'acquisition d'une expérience dans un projet de développement durable pour l'ensemble des acteurs.

ANALYSE DES OUTILS DE GESTION

Cette section comporte des informations plutôt pertinentes à l'échelle des promoteurs et de leur gestion à l'interne telles que la gestion des coûts et des ressources. Néanmoins, certains points pourraient être relevés à l'échelle globale du projet.

Temps et qualité

La gestion du temps en termes de respect de l'échéancier n'était pas une priorité pour la SIC, ce qui a été probablement à l'origine des nombreux retards des divers promoteurs. Cependant, ce contretemps a permis de mener une bonne réflexion sur la démarche du projet et sa qualité. On présume que la participation active du groupe de travail et la consultation d'experts par la SIC a permis d'éviter tout problème relié au refus social du projet, ce qui a favorisé par conséquent un gain de temps en aval.

Ressources

Grâce à l'intervention de l'O.E.U.F. qui a rédigé les critères de qualité pour l'ensemble du site (aussi bien pour les bâtiments rénovés que neufs) et à celle de l'expert en environnement, Jacques Whitford, certains matériaux et équipements ont pu être récupérés et réutilisés in situ. La réutilisation de la brique, nettoyée manuellement, en est un bon exemple.

La gestion des ressources humaines a contribué à la réussite du projet. En effet, la mise en place du groupe de travail désigné par la SIC et l'intervention de Convercity ont permis la participation d'acteurs spécialisés dans les enjeux sociaux, techniques ou opérationnels.

Risques et conflits

Les risques et les conflits, à l'échelle de l'aménagement global, sont principalement liés à l'acceptation sociale et à la communication entre les différentes parties prenantes. Celles-ci sont assurées avec succès grâce à Convercity dont le mandat ne couvre pas la communication à l'intérieur des groupes de promoteurs et de consultants. Le second risque était lié à l'acceptation des modifications apportées au zonage et au plan d'urbanisme par la ville de Montréal. L'expérience de la SIC semble avoir joué un rôle prépondérant dans l'avancement des dossiers municipaux (Groupe de travail, 2008).

Afin de prévenir certains conflits, la SIC s'est également engagée à assurer la cohérence de l'entretien du site jusqu'à ce qu'il soit cédé intégralement aux clients finaux. Ceci a donc permis de tenir compte de l'esthétique du site malgré le décalage de phase entre les diverses unités du projet : tandis que certaines étaient à la phase de transfert, d'autres étaient encore en phase d'exécution. Ce point a été fortement apprécié par le groupe de travail et considéré comme un facteur de meilleure mise en marché des unités.

CONCLUSION

Le mandat principal de la SIC est d'« optimiser la valeur financière et communautaire des biens immobiliers du gouvernement du Canada avant de les céder au domaine privé en cherchant à satisfaire des objectifs communautaires (social, environnemental et patrimonial) » (SIC, 2009b). Ainsi, on peut conclure que l'innovation stratégique au niveau de la gestion des parties prenantes ainsi que l'importance accordée à l'acceptabilité sociale du projet et au rendement financier ont permis au projet de réaménagement de Benny Farm de s'inscrire dans ce mandat.

Le modèle de consultation communautaire, basé sur un groupe de travail, a également permis de guider l'innovation environnementale ainsi que d'atteindre l'objectif final : celui de l'acceptabilité sociale du projet. L'innovation stratégique en matière de communication et l'adoption d'une approche intégrée en amont du projet comptent parmi les facteurs ayant fait de la gestion de Benny Farm un succès aussi bien sur le plan communautaire que celui de l'aménagement.

RÉFÉRENCES

Convercité (2009a). *L'agence de valorisation urbaine*. Dans *Convercité*, disponible en ligne: http://www.convercite.org/index.php?id=0&lang_id=fr (consulté le 17 octobre 2009).

Convercité (2009b). *Profil : l'approche convercité*. Dans *Convercité*, disponible en ligne: http://www.convercite.org/article.php?id=21&lang_id=fr (consulté le 17 octobre 2009).

Groupe de travail de Benny Farm (2008). *Rapport final à la société immobilière du Canada CLC limitée*, disponible en ligne: <http://www.bennyfarm.org/fr/participatory/CLCProcess.php> (consulté le 16 octobre 2009).

OCDE (2009). *Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial : principaux éléments de la bonne gouvernance*. Dans *Organisation de coopération et de développement économiques*, disponible en ligne: http://www.oecd.org/document/48/0,3343,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.html (consulté le 22 janvier 2009).

OCPM (2004). *Projet de règlement P-03-151 et P-03-157 : réaménagement du site de Benny Farm (Arrondissement de Côte-des-Neiges / Notre-Dame-de Grâce). Rapport de consultation publique : Office de consultation publique de Montréal*, disponible en ligne: http://www2.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/ocpm/ocpm.jsp?laPage=consultations_terminées.jsp#bennyfarm (consulté le 16 octobre 2009).

O.E.U.F. (2003). *Étude sur la rénovation des bâtiments existants, Benny Farm. Rapport final*.

SIC - Société Immobilière du Canada (2003). *Archives*. Dans *Un projet pour la communauté : réaménagement Benny Farm*, disponible en ligne: <http://www.bennyfarm.org/fr/archives.php> (consulté le 16 octobre 2009).

SIC - Société Immobilière du Canada (2009a). *Habitations*. Dans *Réaménagement Benny Farm*, disponible en ligne: <http://www.bennyfarm.org/fr/housing.php> (consulté le 16 octobre 2009).

SIC - Société Immobilière du Canada (2009b). *Mandats et Valeurs*. Dans *Société Immobilière du Canada*, disponible en ligne: <http://www.clc.ca/fr/mandat-et-valeurs> (consulté le 17 octobre 2009).